

5

MARÇO, 1979

CADERNOS

DCP

DEPARTAMENTO
DE CIÊNCIA POLÍTICA

FACULDADE DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CADERNOS DCP

CADERNOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

MARÇO DE 1979

Nº 5

ARTIGOS:

O "CORONELISMO" E O "COMPROMISSO CORONELISTA":
UMA CRÍTICA

Paul Cammack 1

O CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: O PAPEL DO ESTADO E O
PROBLEMA DAS CRISES

Carlos Eduardo Baesse de Souza 21

ESTRUTURA ECONOMICA Y SOCIAL DE LA MINERIA BOLIVIANA
DE LA PLATA EN EL SIGLO XIX

Antônio F. Mitre 45

POLÍTICA SOCIAL E REGULAÇÃO DE ALIMENTOS:
PRIMEIRAS OBSERVAÇÕES

Marcos Antônio Estellita Lins de Salvo Coimbra 73

CAPITALISMO DE ESTADO NO PERU

E. V. K. Fitzgerald 91

ESCREVEM NESTE NÚMERO:

PAUL CAMMACK, da Universidade de Oxford.

CARLOS EDUARDO BAESE DE SOUZA, professor do Departamento de Ciência Política, Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília. Concluindo o Doutorado pela Universidade de Wisconsin.

MARCOS ANTÔNIO E. L. DE SALVO COIMBRA, professor do Departamento de Ciência Política, Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília.

ANTÔNIO F. MITRE, professor do Departamento de Ciência Política, Doutor em História pela Universidade de Columbia.

E. V. K. FITZGERALD, da Universidade de Cambridge.

☆

As opiniões emitidas em artigos e comentários assinados são de responsabilidade dos respectivos autores.

☆

Endereço para correspondência:

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG
Rua Carangola, 288 – 3º andar
30.000 – Belo Horizonte, Minas Gerais – Brasil

O “Coronelismo” e o “Compromisso Coronelista”: Uma Crítica*

Paul Cammack

O objetivo deste ensaio é examinar criticamente a análise da política municipalista empreendida por Victor Nunes Leal em seu livro *Coronelismo, Enxada e Voto*¹. Sustentarei que sua discussão do papel desempenhado pelos proprietários de terra e seus aliados na política municipal, estadual e nacional acha-se viciada por uma série de pressupostos falsos e inconsistências internas e que, em particular, o próprio conceito de “compromisso coronelista” é totalmente destituído de validade. Com relação a este último ponto, procurarei mostrar que o modelo proposto por Nunes Leal é incapaz de dar conta não só de certos elementos cruciais para a compreensão da história política da Primeira República no Brasil, como também de uma série de aspectos que ele mesmo estabelece ao longo da análise.

Nunes Leal propõe-se refutar o argumento de que a posição dominante dos proprietários de terra e de seus aliados na política municipal e conseqüentemente na política nacional seja uma simples derivação de seu status patriar-

(*) Agradeço o apoio e os comentários dos professores José Murilo de Carvalho, Fábio Wanderley Reis e Vera Alice Cardoso Silva. Agradeço também a tradução feita pela última, que esclarece mesmo alguns pontos obscuros do original. Naturalmente, as deficiências são de minha responsabilidade.

cal, sustentando que mantém sua influência a despeito de sua capacidade cada vez menor para resistir à crescente presença do Estado e da irremediável decadência de seu antigo poder, que tanto abarcava. Convencido de que, nessas circunstâncias, a disposição estatal de tutelar e perpetuar a autoridade dos “coronéis” deve indicar um certo grau de dependência por parte do Estado, Nunes Leal encontra este “certo grau de fraqueza” (252) na “superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”, resultando daí que “o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável” (20). Então, longe de ser uma força constante que tivesse sobrevivido desde o período colonial, o poder dos grandes proprietários de terra, desde há muito submetido a um processo de decadência secular, teria sido dramaticamente restaurado pela constituição republicana de 1891. A extensão da cidadania, que permitiu a inclusão de parcela significativa da população rural, apenas teria servido, ocorrendo tão perto da abolição da escravidão, para aumentar a influência política de grandes proprietários de terra, dada a existência de uma estrutura social “caracterizada, quanto à composição de classes, pela sujeição de uma gigantesca massa de assalariados, parceiros, posseiros e ínfimos proprietários à pequena minoria de fazendeiros” (253). Então, continua o autor,

A superposição do regime representativo, em base ampla, a essa inadequada estrutura econômica e social, havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores daquele rebanho eleitoral. Eis aí debilidade particular do poder constituído, que o levou a compor-se com o remanescente poder privado dos donos de terras no peculiar “compromisso” do “coronelismo”. Despejando seus votos nos candidatos governistas nas eleições estaduais e federais, os dirigentes políticos do interior fazem-se credores de especial recompensa, que consiste em ficarem com as mãos livres para consolidarem sua dominação no município. Essa função eleitoral do “coronelismo” é tão importante que sem ela dificilmente se poderia compreender o *do ut des* que anima todo o sistema. O regime federativo também contribuiu, relevantemente, para a produção do fenômeno: ao tornar inteira-

O “CORONELISMO” E O “COMPROMISSO CORONELISTA”

mente eletivo o governo dos Estados, permitiu a montagem, nas antigas províncias, de sólidas máquinas eleitorais; essas máquinas eleitorais estáveis, que determinaram a instituição da “política dos governadores”, repousavam justamente no compromisso “coronelista” (253).

Conseqüentemente, o coronelismo é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores da terra (20).

Com relação ao conteúdo específico do próprio compromisso, diz ele que

A essência. . . do compromisso “coronelista” — salvo situações especiais que não constituem regra — consiste no seguinte: da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta-branca ao chefe local (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar. (. . .) É ainda em virtude dessa carta-branca que as autoridades estaduais dão o seu concurso ou fecham os olhos a quase todos os atos do chefe local governista, inclusive a violência e outras arbitrariedades (49-50-51).

É este, então, segundo Nunes Leal, o mecanismo que constitui a base do sistema do coronelismo. Esclarece em seguida que o sistema, em seu conjunto, é essencialmente governista: embora, em geral, existam facções adversárias ao nível municipal, invariavelmente disputam entre si pela posição de facção majoritária, do que decorreria o apoio do governo estadual. No caso em que a “oposição” local obtenha o controle político, muito provavelmente declarará de imediato seu apoio ao governo, recebendo o endosso deste, ou então perderá sua posição dada a impossibilidade de manter uma administração bem sucedida diante da hostilidade do governo estadual. Esta situação é devida, em grande parte, à fraqueza e falta de autonomia do município diante do governo estadual: desprovido de recursos suficientes para permitir administração independente e colocado sob a tutela de um poder judiciário

e de uma força policial controlados pela capital do Estado, o município fica reduzido a uma posição de dependência que necessariamente deixa o chefe municipal nas mãos do governo estadual. Os legisladores estaduais, que geralmente eram chefes municipais, dispunham-se a aceitar e apoiar medidas restritivas da autonomia municipal principalmente por duas razões. Em primeiro lugar, o governo estadual poderia pôr um fim à carreira política de cada um pela simples exclusão de seus nomes da lista oficial de candidatos à eleição, e por isso consegue controlar sua lealdade quaisquer que sejam suas opiniões pessoais. Além disso, uma vez que se tenham constituído as condições da dependência municipal face ao governo estadual, o chefe municipal, na posição de candidato oficial, passa a gozar de considerável vantagem eleitoral e tem praticamente assegurada sua reeleição sem os riscos de submeter-se inteiramente à vontade de um eleitorado independente e instável.

Não obstante Nunes Leal negue explicitamente que a existência do “poder local” seja evidência de autoridade patriarcal exercida, na ausência do Estado, pelos proprietários de terra, conserva ainda em sua análise elementos que a aproximam, sob vários aspectos, de uma versão simplista do patriarcalismo ou da “autarquia feudal”. Afinal, no modelo que constrói, os senhores de terra continuam a dominar localmente e a exercer a justiça em seus próprios domínios. A diferença está no fato de que, se no passado isto teria sucedido devido à incapacidade do Estado para impedi-lo, no presente sucederia porque o Estado não usa os recursos de que dispõe para o controle local, já que fazê-lo dificultaria seu acesso ao eleitorado rural, do qual depende para sobreviver. A despeito do suposto aumento de poder por parte do Estado, o compromisso descrito, embora se tenha estabelecido a nível puramente municipal, não dista tanto do concebido por Nestor Duarte com relação ao Brasil colonial². Não obstante tenha mudado a base da supremacia dos senhores de terra, o Estado continua a existir em virtude do apoio que recebe deles. Significativamente, também na versão de Nunes Leal, os proprietários de terra nada pedem além da completa autonomia local como preço do apoio que dão. Permitindo que os líderes locais controlem a distribuição de posições no município, quer sejam de competência municipal, estadual ou federal, e garantindo “ampla autonomia extra-legal” (51) a esses líderes, o Estado abre mão de suas vantagens materiais ou legais e, na prática, reproduz as condições de vida dos senhores de terra no período colonial, restabelecendo e protegendo as “autarquias feudais”. Do mesmo modo, Nunes Leal atribui ao município, no século XX, o isolamento e a auto-suficiência da casa grande colonial, concebendo o coronel como não tendo interesses fora das fronteiras municipais e imputando-lhe uma “mentalidade

confinada ao município” (37), do que deriva sua total falta de idéias ou princípios políticos.

Ao cabo, portanto, Nunes Leal chega, embora por outro caminho, a reconstruir para o coronel da Primeira República quase a mesma autonomia efetiva do senhor de terras colonial da análise “feudalista”; além do mais, confere-lhe também as mesmas ambições e interesses. Entretanto, ao fazer isto, torna o argumento mais complicado, alterando os termos de exercício daquela autonomia, já que, não obstante o dono de terra ainda seja a base do sistema, não é mais concebido como membro de uma unidade social mais ampla, a família ou o clã, mas como membro de uma unidade política, o município, e é em relação a esta unidade política que se definem e se confinam seus interesses³. Também sua influência, embora derivada da dependência sócio-econômica da população rural, sustém-se, em última análise, sobre a provisão constitucional que garante o voto àquela população. Não obstante a importante mudança de ênfase, a análise se mantém muito próxima do sentido e de pormenores significativos do modelo da “autarquia feudal”.

Tendo estabelecido esse primeiro ponto, tratarei em seguida das proposições segundo as quais o governo estadual depende do coronel para garantir o voto rural, sendo a autonomia municipal assegurada em troca do voto.

De fato, Nunes Leal não demonstra de forma alguma que durante a Primeira República a maioria dos eleitores rurais eram dependentes no sentido de terem seu direito de votar totalmente confiscado por um dado coronel. O que faz é combinar a afirmação de que trabalhadores, posseiros, meeiros e pequenos proprietários eram “dependentes” com uma análise global de dados tomados do censo de 1940, concluindo daí que aproximadamente noventa por cento da população rural ativa poderiam ser classificados nesses grupos. No entanto, é evidente que, não importa quão pobres, miseráveis e ignorantes os pequenos proprietários possam ter sido, ou quão precária a posição que tenham tido, não se segue que fossem dependentes num sentido que acarretasse a completa perda de controle sobre seus votos. Mesmo não sendo independentes, pelo menos não se achavam presos a um único dono de terra. Poderiam, então, ser considerados livres pelo menos para escolher de quem serem dependentes e, conseqüentemente, para dirigir sua lealdade a outro proprietário, caso o desejassem⁴.

Do mesmo modo, a despeito do fascínio demonstrado por Nunes Leal com relação à imagem de uma comunidade estável, evocada pela “casa grande”, há pouco fundamento para a suposição de que a população rural tivesse permanecido em grande imobilismo, particularmente durante os primeiros anos da República velha, quando a recente abolição da escravidão

e a rápida expansão do plantio de café em Minas e São Paulo estimulavam cada vez mais os fluxos já existentes de migração temporária e permanente. Nessas circunstâncias, parece exagerada a afirmação global de que os trabalhadores rurais eram suficientemente dependentes de um só empregador a ponto de serem compelidos a votar segundo sua vontade, sobretudo no caso de regiões onde a demanda por mão-de-obra era elevada e um empregador poderia ser facilmente trocado por outro. Migrantes sazonais e trabalhadores eventuais, dispostos ou não a demonstrar lealdade a seus empregadores temporários, provavelmente não demorariam o suficiente sequer para se registrarem como eleitores⁵. Sem dúvida, no caso de posseiros e meeiros é mais admissível supor a existência de certa dependência face ao coronel, de que se seguiria a obediência no momento eleitoral. Neste como em outros casos, no entanto, como observava o próprio Nunes Leal em outro contexto (24, nota 5), muitos dos economicamente ativos não tinham idade para votar, além de ser negado o direito de voto às mulheres. Muitas vezes, portanto, uma família inteira fornecia apenas um voto, e é improvável que a consideração do valor político de um ou dois votos suplantasse a consciência do valor econômico de uma família estabelecida. Nunes Leal parece ter, assim, uma visão antes parcial da “dependência” dos eleitores rurais⁶.

Sendo totalmente incapaz de conceber os posseiros, meeiros e trabalhadores primariamente como produtores que desempenham papel essencial na economia comercial da fazenda e como geradores do excedente gozado pelo fazendeiro-coronel, Nunes Leal cria a impressão de que o objetivo básico deles era o de multiplicar a influência política do coronel. A despeito de caracterizar o coronel como exercendo uma forma de “poder privado”, não o vê jamais em sua condição privada de produtor para o mercado, seguindo-se daí que descreve um quadro distorcido de seus interesses e cálculos. As conseqüências dessa omissão são fundamentais. Como veremos quando considerarmos o panorama da Primeira República, é pouco provável que o valor potencial dos votos dos posseiros, meeiros e trabalhadores, concebidos como eleitores em perspectiva, tenha suplantado a consideração de sua utilidade econômica.

Assim como Nunes Leal baseia sua afirmativa da dependência do eleitor rural na análise dos dados provenientes do censo de 1940, sustenta sua convicção de que o eleitorado rural dependente tem presença maciça em escala nacional nos dados do mesmo censo e nos números do registro eleitoral de 1945 (35, nota 27, e 243-4). As conclusões a que chega são então tidas como relevantes para um sistema que “alcançou sua expressão mais aguda na Primeira República” (251). Mas, como observa ele próprio, o eleitorado brasileiro, totalizando 7.710.504 pessoas em 1946, era constituído de apenas

1.466.700 pessoas em 1933 (36, nota 30). Igualmente, como ele mesmo afirma, “a mácula da corrupção (. . .) atravessa toda a história do Império e da Primeira República” (240). Considerando-se que o eleitorado quintuplicou mesmo depois de 1933, é inteiramente ilegítimo estender implicitamente a importância atribuída ao eleitorado rural “inconsciente” a partir de 1945 ao período da Primeira República.

A questão da fraude tem também sérias implicações para o suposto compromisso. Caso ela tenha sido tão difundida e decisiva como pretende Nunes Leal, a dependência sócio-econômica do eleitorado rural, mesmo se comprovada, deixa de ter qualquer significado, pelo menos durante a Primeira República. Cada coronel poderia apresentar um bloco de eleitores no momento da votação, mas não teria nenhuma garantia de que os votos seriam recebidos ou computados, ou, em caso afirmativo, de que influiriam de fato no resultado final. A fim de comprovar, pelo menos, aquele “certo grau de fraqueza” que leva o governo estadual a se acomodar aos coronéis seria necessário demonstrar que a fraude, tal como ocorria, era controlada por eles e não pelo próprio governo estadual, o que, segundo a própria descrição de Nunes Leal, não parece ter sido o caso⁷.

Por não considerar de modo mais minucioso o significado da fraude ou deter-se com mais cuidado na análise dos diferentes arranjos institucionais vigentes em cada estado no que se referia ao registro de eleitores, à recepção e contagem dos votos e à caracterização dos distritos eleitorais, bem como por não levar em conta, ainda, a incompatibilidade entre a suposta fraqueza dos governos estaduais e o controle que exerciam sobre o processo de reconhecimento dos deputados eleitos, Nunes Leal não submete a nenhuma análise crítica sua afirmativa, enganadoramente simples, de que o governo estadual dependia do coronel para obter os votos que o mantinham no poder. Contentando-se em afirmar que os coronéis apoiavam os candidatos governistas como parte de um deliberado compromisso, deixa de considerar o fato de ser quase impossível, mesmo no caso de ausência de fraude organizada, a condução da campanha de um candidato de oposição num contexto em que os distritos abrangiam muitos municípios e os meios de comunicação eram muito lentos e caros⁸. Por todas essas razões, assegurar que os eleitores rurais eram “incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política” (253) não significa demonstrar que representavam conseqüentemente um recurso nas mãos dos proprietários de terra durante a Primeira República.

Ademais dos vários problemas até aqui discutidos, resta ainda, na descrição do compromisso coronelista, uma contradição insolúvel que, por si só, a torna insustentável. Do mesmo modo como passa diretamente da falta de consciência do eleitor rural para a afirmação de sua dependência com rela-

ção ao coronel, Nunes Leal infere, a partir da suposta força eleitoral de cada coronel, a força eleitoral dos coronéis como grupo. Isso requer, como passo preliminar, o abandono da posição que afirma o caráter “privado” do poder do coronel enquanto proprietário de terra e manipulador do “voto de cabresto”. Pois, como Nunes Leal argumenta:

A primeira observação de quem estuda o “coronelismo” é, natural e acertadamente, atribuí-lo à hegemonia social do dono de terras. Mas é preciso entender essa hegemonia apenas em relação aos dependentes da sua propriedade, que constituem o seu maço de votos de cabresto. Não é possível compreender essa hegemonia em relação a todo o município. Um município divide-se em distritos: o distrito da sede — urbano — escapa à influência do “coronel” que não seja ao mesmo tempo chefe político municipal; e cada um dos distritos rurais se compõe de diversas fazendas. (. . .) Se um só “coronel” fosse dono de um distrito inteiro, a sua hegemonia social, resultante da propriedade da terra, seria incontestável naquela circunscrição, o mesmo ocorrendo em relação a todo o município, quando fosse o caso. Havendo, porém, como é regra, vários fazendeiros em cada distrito, e número bem maior em cada município, seria natural que, espontaneamente, se agrupassem em mais de uma corrente partidária, atendendo aos diversos fatores que determinam as ligações políticas municipais (53-5).

Incorporando esse argumento não à descrição do próprio compromisso, mas à discussão relativa às atitudes dos legisladores estaduais quanto à medidas destinadas a reduzir a autonomia municipal, Nunes Leal parece não se dar conta de suas implicações para os termos em que o compromisso é concebido em outro momento de seu ensaio. Ele mesmo apresenta dados evidenciando que, em 1940, havia em média trinta propriedades de mais de 200 hectares em cada distrito e cerca de cem em cada município (53, nota 54), do que se conclui que cada coronel, sozinho, normalmente não poderia controlar nem mesmo um distrito com base apenas em seu “poder privado”. Isto significa negar rotundamente a antítese sugerida na descrição do compromisso coronelista como uma forma de barganha entre o “poder público” e o “poder privado”, já que o “poder público” não mais transaciona diretamente

com o coronel individual enquanto “poder privado”. Seria ainda possível argumentar que, caso os coronéis se confrontassem com o governo estadual como um grupo unido, seriam capazes de usar sua posição estratégica no sistema eleitoral para negociarem um preço pela soma de seu “poder privado”. Assim, pressupondo-se que se mantivessem unidos, seriam capazes de impor sua vontade ao governo estadual. Desde que se dividam, porém, a proposição cai por terra⁹.

Ao afirmar, no entanto, que, como regra geral, os coronéis de cada município se dividiam em duas facções adversárias, Nunes Leal solapa totalmente a base do compromisso tal como o concebe, já que, ao se dividirem, o “poder privado” dos coronéis se desvanece: os votos controlados por cada indivíduo se tornam irrelevantes, pois tendem a anular-se mutuamente, e o “poder público” torna-se capaz de buscar aliança não com o representante dos donos de terra que detêm, como um grupo unido, certa soma de “poder privado”, mas com o líder de uma das facções, idênticas do ponto de vista sócio-econômico. Como o próprio Nunes Leal insiste em afirmar que “a situação de oposicionista, no âmbito municipal, é tão desconfortável que a regra é ficar na oposição somente quem não pode ficar com o governo”, e que “o maior mal que pode acontecer a um chefe político municipal é ter o governo do Estado como adversário” (49), é evidente que, em sua própria argumentação, o governo estadual dita as regras do mercado a tal ponto que é ilógico supor que tenha qualquer necessidade de oferecer aos donos de terra a autonomia local a fim de conseguir a maioria requerida para manter-se no poder. Não somente o governo estadual está diante de duas facções que disputam seu favor, como sabe que, qualquer que seja a favorecida, ambas continuarão a garantir votos para os candidatos oficiais, tanto a nível estadual como federal. Se nos voltamos agora para a afirmação de Nunes Leal segundo a qual, “despejando seus votos nos candidatos governistas nas eleições estaduais e federais, os dirigentes políticos do interior fazem-se credores de especial recompensa, que consiste em ficarem com as mãos livres para consolidarem sua dominação no município” (253), verificamos que ela quer dizer apenas que o governo estadual aceita o apoio da facção majoritária no município e lhe permite, em troca, liberdade de ação contra seus adversários locais¹⁰.

O controle do município é, então, garantido a uma de duas facções oponentes, e não se necessita nenhuma ginástica mental para explicar a lealdade da facção escolhida para com o governo estadual. O que permanece totalmente obscuro é a razão pela qual a facção excluída deveria estar preparada para suportar o ostracismo e esperar pela benevolência do governo estadual. Admitindo a existência de facções de oposição no nível municipal mas negando a existência de uma oposição unificada no âmbito estadual

(ou, pelo menos, desconsiderando a possibilidade de sua existência), Nunes Leal condena as facções municipais de oposição a uma espécie de limbo. Não fica claro como poderiam demonstrar sua disposição de apoiar o governo estadual aparentemente monolítico a não ser votando nos candidatos oficiais a nível estadual e federal; se só desse modo podem credenciar-se aos favores governamentais, o governo estadual fica, então, numa posição privilegiada, já que se beneficiará dos votos arrebanhados por todos os coronéis, tanto os que estão dentro do compromisso como os excluídos. Por outro lado, se se admite que tais facções teriam que votar contra os candidatos oficiais, não há indicação sobre em quem votariam e em que base isto se faria. Claramente, a abstenção não constitui perigo.

No final das contas, o elaborado mecanismo do “compromisso coronelista” consiste no fato de que os aliados municipais do governo estadual o apoiam com seus votos, enquanto toda a força da argumentação está em sugerir que um segundo grupo de aliados perfeitamente confiáveis permanece de reserva, tornando precária, na melhor das hipóteses, a situação dos favoritos do dia. De acordo com a análise do próprio Nunes Leal, portanto, não parece haver qualquer substância na proposição de que o governo estadual busca um pacto com os donos de terra e seus aliados movido por fraqueza; o “poder privado” dos donos de terra é dissolvido pela divisão em facções adversárias, e o governo estadual pode escolher seus aliados em perfeita liberdade, na certeza de que submeterá qualquer maioria à sua vontade e converterá qualquer minoria em maioria, se assim o quiser.

Já se tornou claro, a esta altura, que uma grande confusão vicia o argumento, como resultado da ênfase persistentemente posta na aparente oposição entre os níveis estadual e municipal de governo, arbitrariamente concebidos como representando o “poder público” e o “poder privado”. Somente por meio da identificação ilegítima da relação entre o suposto “poder privado” do coronel e o “poder público” do governo com a relação entre o chefe municipal e a administração estadual e, além disso, pela redução dos interesses do fazendeiro-coronel aos limites do município e virtualmente aos interesses do município como esfera constitucional de governo, enquanto ignora o conteúdo sócio-econômico do “poder público” ou as alianças políticas que o termo oculta, é que Nunes Leal pode apresentar o “compromisso coronelista” como uma troca forçada entre poderes antagônicos ou estranhos, ditada pela fraqueza comum, embora desigual. Não obstante a caracterização do fazendeiro-coronel como “poder privado”, ele não é visto em sua condição “privada” como um produtor de bens para o mercado, nem como vitalmente interessado, nesta condição, em questões tais como o preço e a disponibilidade de mão-de-obra, a construção de estradas de rodagem e ferrovias para

acesso a mercados distantes e a redução dos custos de transporte, a negociação de empréstimos no estrangeiro para o financiamento dessas construções, a disponibilidade de crédito em épocas boas e más, o apoio estadual e federal em épocas de crise, o nível das tarifas e das taxas de câmbio, em suma, as políticas gerais e específicas dos governos estadual e federal; ele é visto antes simplesmente como um competidor por bens e serviços “públicos” e pela patronagem que a administração estadual pode oferecer dentro dos limites do município. Os interesses dos fazendeiros como produtores comerciais são ignorados; os interesses do coronel, visto exclusivamente como membro de uma facção municipal em detrimento de sua posição como fazendeiro, são falsamente colocados como opostos ao do “poder público”, derivando daí a necessidade de sofismas para explicar sua disposição de abrir mão da autonomia municipal. O próprio “poder público”, desprovido de qualquer conteúdo sócio-econômico e aparentemente não abalado por conflitos internos, contradições ou disputas entre facções, surge como força monolítica e distante. A existência de facções municipais fica assim reduzida a uma expressão da competição pelos favores desse monólito, não obstante ela se tornar mais inteligível como parte constituinte e reflexo do conflito de facções no nível estadual e nacional. Propõe-se uma clivagem horizontal entre estado e município (representando o poder público e o privado, forçados, graças à fraqueza de ambos, a entrarem em acordo), enquanto o chefe político local constitui antes um representante do “poder público” no município, tal como o governador a nível estadual. Além disso, de fato, a agregação dos interesses do setor dominante dos donos de terra, bem como a resolução dos conflitos e tensões, procede verticalmente do município para o estado e deste para o nível federal, e a disputa intra-elite por bens públicos é caracterizada por clivagens verticais entre facções relativamente instáveis formadas por políticos que atuam nos níveis municipal, estadual e federal, quer ocupem cargos públicos ou não. Ao apresentar esta disputa intra-elite por bens e serviços públicos apenas ao nível municipal, ignorando o processo mais amplo de formulação de políticas destinadas a proteger os interesses gerais das classes dominantes, Nunes Leal apresenta uma visão errônea da política municipal, segundo a qual a população rural é concebida primariamente como um eleitorado e o fazendeiro-coronel primariamente como um político. As preocupações cotidianas e permanentes do fazendeiro são deixadas de lado, ignora-se a existência de alianças políticas além das fronteiras do município, e tudo é atribuído à luta política local entre coronéis, interminantemente revivida.

Em suma, a oposição entre os níveis municipal e estadual de governo (antagônicos somente no sentido limitado segundo o qual, dado um certo número de atributos constitucional ou informalmente distribuídos entre os

dois, ocorre que o ganho de um é a perda do outro) é gratuitamente atribuída aos ocupantes dos postos executivos nos níveis municipal e estadual, como se a função dessas autoridades eleitas fosse simplesmente defender, tanto quanto possível, os privilégios constitucionais e as prerrogativas imemoriais de suas respectivas esferas de governo. Preso à extravagante noção de que os interesses do coronel acabam nas fronteiras de seu “feudo municipal”, a qual se reforça pelos ecos poderosos da “auto-suficiente” casa grande, com sua hierarquia social estável e sua privatização das funções públicas, Nunes Leal produz um modelo ilusoriamente simples e aparentemente elegante que, por isto mesmo, torna-se tanto mais perigosamente enganador.

Quanto aos aspectos do sistema político do coronelismo que extravazam as fronteiras do município, Nunes Leal simplesmente postula uma complexa estrutura hierárquica de comprimissos:

“Muitos chefes municipais, mesmo quando participam da representação política estadual ou federal, costumam ser tributários de outros, que já galgaram, pelas relações de parentesco ou amizade, pelos dotes pessoais, pelos conchavos ou pelo simples acaso das circunstâncias, a posição de chefes de grupos ou correntes, no caminho da liderança estadual ou federal. Mas em todos esses graus da escala política impera, como não podia deixar de ser, o sistema de reciprocidade. . .” (43).

Aqui, novamente, Nunes Leal revela a percepção, formalmente excluída do modelo que constrói do compromisso, de que os políticos estaduais e federais já foram ou são chefes municipais, de que os chefes municipais são, portanto, pelo menos potencialmente, políticos estaduais e federais, e de que diferentes políticos, no município, no estado e na federação, estão reunidos em alianças verticais paralelas que desempenham papel decisivo na evolução da política estadual e federal. Entretanto, mesmo aqui Nunes Leal parece estar pensando num só sistema monolítico, em que a oposição surge fragmentada e confinada às bases locais. É igualmente significativo que não possa achar outra explicação para o surgimento de líderes políticos nacionais senão “relação de parentesco ou amizade”, “dotes pessoais”, “conchavos” e “o simples acaso das circunstâncias”, e que as funções representativas e de formulação de políticas que cabem às autoridades municipais, estaduais e federais sejam negadas. Tais autoridades não são mais do que membros de um sindicato imenso e auto-perpetuador, reunidos para a partilha das prerrogativas dos cargos públicos e divergindo apenas com respeito ao modo de se

fazer a divisão dos despojos. Aqui Nunes Leal é impedido de postular qualquer outra dinâmica possível para a política nacional pela sumária eliminação de qualquer aspecto ideológico ou programático em sua discussão, pela incapacidade de acompanhar a dinâmica do jogo de facções e alianças além do nível municipal e pela conseqüente recusa em considerar o complexo conteúdo das alianças intra e inter-estaduais, apenas imperfeitamente revelado nas periódicas crises por ocasião das sucessões estaduais e federais. Conseqüentemente, não pode incorporar ao modelo do compromisso sua percepção, claramente enunciada em outra passagem,¹¹ de que a destruição da autonomia municipal foi o preço pago para a criação de uma máquina coesa na política estadual, que pudesse participar efetivamente da política federal.

Privando-se desta linha de argumentação na discussão que empreende dos motivos que levavam os deputados estaduais, “em sua maioria homens do interior, chefes políticos municipais”, a consentirem no “amesquinhamento do município” (53), é forçado a atribuir esse consentimento a dois fatores principais: a sanção representada pela remoção da lista oficial de candidatos, o que induzia à obediência, e a segurança da reeleição e de controle desfrutada por um candidato oficial num município reduzido à dependência com respeito aos favores do governo estadual e sujeito à manipulação de autonomia extra-legal. Somos convidados a crer que o líder da facção municipal, em gozo do beneplácito do governo estadual, estava preparado para alienar sua autonomia política pelo resto da vida a fim de se livrar da necessidade de submeter-se periodicamente a um eleitorado caprichoso e instável, recebendo, em virtude da “força aglutinadora do governo, aumentada na razão direta do amesquinhamento do município” (55), a garantia de um progresso sem empecilhos em sua carreira política enquanto fosse capaz de manter “boas relações com a situação do seu Estado” (56). Mas essa alienação permanente de autonomia só se justificaria caso o chefe municipal pudesse estar certo de continuar gozando dos favores do governo estadual. Realmente, só se explica que Nunes Leal impute a ele tal cálculo à luz de sua concepção do “poder público” como um monólito remoto e imutável jamais perturbado por disputas de facções. Admitindo-se a luta de facções no nível estadual bem como no município, as incertezas provenientes de mudanças nas alianças e combinações políticas, a provável instabilidade de qualquer grupo no poder, a mortalidade de amigos e protetores e tantas outras contingências que poderiam levar à ruptura da aliança com o chefe municipal, tal alienação da autonomia em troca do apoio do governo seria pura e simples loucura e seria necessariamente percebida como tal. Tanto mais se levamos em conta que o processo de subjugação dos municípios, sendo parte do processo de centralização do poder ao nível do Estado e ocorrendo, portanto, antes que os estados esti-

vessem dominados por alianças minimamente estáveis, desenvolvem-se durante um período de grande fluidez nas relações políticas e no qual as lutas entre facções eram intensas, a política federal era marcada por grande instabilidade e por freqüentes e súbitas mudanças de ritmo e as alianças só podiam ser consideradas seguras até a aproximação de nova eleição. Mesmo nos casos em que se achavam mais firmemente estabelecidas, as chamadas “oligarquias estaduais” raramente foram monolíticas ou coesas a ponto de excluírem lutas de facções ou mudanças de influência fatais a grande número de chefes municipais, ou a ponto de tornarem crível a dinâmica descrita por Nunes Leal. Para que aquela opção pudesse ser considerada racional, deveria ocorrer num momento em que o governo estadual oferecesse perspectivas razoáveis de permanência e, portanto, garantias de proteção; ou seja, quando não mais estivesse à mercê de alianças imprevisíveis entre chefes municipais autônomos, o que só poderia dar-se após a submissão dos municípios à autoridade central. Nesse momento, no entanto, a escolha não mais existiria.

Entretanto, mesmo que se admita o raciocínio bastante improvável apresentado para justificar a aquiescência dos chefes municipais que atuam em dado momento como representantes estaduais, não se poderia estendê-lo à grande maioria desprovida dessa honra, pois, segundo o mesmo raciocínio, todos os chefes municipais fora das posições oficiais estariam virtualmente excluídos da possibilidade de virem a alcançá-las. Do mesmo modo, a própria legislação que os ocupantes de cargos a nível municipal poderiam aceitar, como garantia de sua permanência nos postos, significaria um duro golpe nas aspirações políticas dos numerosos fazendeiros que se teriam aliado para levá-los ao poder. No entanto, são esses mesmos numerosos coronéis e fazendeiros, ainda autônomos, que estariam alertas, prontos a entregarem seus votos à “chapa oficial” e a relegarem deputados estaduais recalitrantes à perpétua obscuridade — que estariam eles próprios, ao mesmo tempo, assumindo com serenidade! Em outras palavras, o argumento de Nunes Leal depende, em última análise, da boa vontade dos coronéis, em sua grande maioria sem posições oficiais, em aceitar, embora ainda dispondo de completa autonomia, não só a destruição dessa autonomia, como também o desempenho de importante papel no processo. Assim, a posição de Nunes Leal é a de que a autonomia municipal foi restringida sob a ameaça de sanções que só poderiam ser efetivas após a extinção dessa autonomia¹².

Em seu desejo de produzir um modelo abrangente e universalmente aplicável do funcionamento da política municipal na Primeira República e subseqüentemente, Nunes Leal desafia a lógica e a história. Ainda mais, ele combina, sem dúvida de maneira consideravelmente engenhosa, três elementos de natureza bastante distinta: as conseqüências políticas de fatores

sócio-econômicos, a prevalência do governismo e o processo de redução da autonomia municipal. Um exame mais detido revela a necessidade de se tratar separadamente cada um desses diferentes fenômenos, a despeito da possibilidade de que compartilhem algumas características comuns. Tal como emerge da análise de Nunes Leal, o “compromisso coronelista” é inteiramente fictício, merecendo ser relegado ao terreno do mito.

NOTAS

- 1) Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o Regime Representativo no Brasil*, Revista Forense Editora, Rio de Janeiro, 1949. Nas citações tomadas do texto, optei por indicar simplesmente o número da página entre parênteses a fim de evitar notas desnecessárias. Essas referências remetem à segunda edição, mais acessível, da Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1975.
- 2) A referência é a seguinte: “Toda a paz dessa sociedade se assegura por um compromisso do Estado com a casa grande. Ele lhe transfere o poder que pode transferir, consente que lhe retire quase toda a oportunidade de interferir no governo da Colônia, enquanto ela, por sua vez, o apoiará assim, porque de acordo com o sentido de seus interesses”. (Nestor Duarte, *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*, 1939; segunda edição, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1966, p. 73). Embora se saiba que a tese de Victor Nunes Leal foi concebida como uma negação do argumento de Nestor Duarte, o que mais chama a atenção, como trato de mostrar, é precisamente o muito que se conserva dessa análise e de outras anteriores.
- 3) Negando que o chefe local se comporte de acordo com princípios políticos duradouros, Nunes Leal considera que as alianças locais têm um aspecto prático, temporário, sendo facilmente rompidas: “Como os

compromissos não são assumidos à base de princípios políticos, mas em torno de coisas concretas, prevalecem por uma ou por poucas eleições próximas” (41). Deve-se notar que esta afirmação implicitamente nega a importância dos laços de sangue, de casamento ou compadrio, bem como a evidência de que a lealdade a um determinado chefe ou facção podia sobreviver a anos ou mesmo décadas de posição.

- 4) Entre a afirmação de que os membros da população rural não são, de algum modo indefinido, independentes, e a conclusão de que, então, penhoram seu voto a um coronel individualizado, vai uma distância que Nunes Leal não tenta explorar nem preencher. Em consequência, a análise que faz dos dados relativos a 1940 tem pouco a ver com o ponto em questão. Caso a especulação devesse substituir a análise rigorosa, poder-se-ia muito bem especular no sentido de que, no que se refere aos proprietários de terra, grandes ou pequenos, a legislação sobre a terra vigente nos primeiros anos da República (a qual com frequência deixava a confirmação do título de propriedade pelo menos até certo ponto à discricção do governo) tornava a própria condição de “proprietário de terra” vulnerável, em muitos casos, ao arbitramento político. Isto para não falar da estratégica posição mantida pelo Estado como agência burocrática responsável pela provisão dos fiscais e avaliadores, bem como pelo processamento das petições ao título de propriedade.
- 5) Aqui como em outras passagens, muito da fraqueza do argumento provém da tentativa que faz Nunes Leal de elaborar uma explicação válida para todo o Brasil e para um período de tempo indeterminado. Pelo menos no que se refere a Minas Gerais, o impacto combinado da abolição do trabalho escravo, da extensão das ferrovias e da cultura do café, bem como da proximidade da fronteira paulista do café, parece ter produzido graves deslocamentos no mercado de trabalho durante os primeiros anos da República. Parece ter sido intensa a competição por mão-de-obra, principalmente durante a época da colheita. São comuns os relatórios referentes a migrações sazonais, bem como as queixas relativas à atividade de agentes paulistas recrutando mão-de-obra; é também freqüente a demanda por legislação que reprima a vadiagem e institua contratos de trabalho legalmente válidos. A mobilidade aparentemente alta vai contra a suposta dependência do trabalhador rural, enquanto parece bastante improvável que considerações políticas constituíssem a principal preocupação do fazendeiro.

- 6) Sucede que, como se percebe a um exame mais acurado, o argumento de Nunes Leal não se baseia de modo algum em sua capacidade de demonstrar a dependência do eleitorado rural, embora realmente suponha que a população rural tenha permanecido essencialmente imóvel durante toda a Primeira República e que praticamente todo eleitor seguisse a orientação de um coronel. Pondo de lado sua suposição de dependência, Nunes Leal sustenta em outro lugar que o eleitor rural, “sem dinheiro e sem interesse direto”, está, entretanto, disposto a votar com qualquer um que o registre e lhe garanta o transporte, a alimentação e o alojamento a fim de que possa “praticar um ato que lhe é completamente indiferente” (35-36); ainda em outro lugar, porém, afirma que, longe de ser obrigado a votar contra sua consciência, ou mesmo de um modo indiferente, o eleitor rural acha-se positivamente motivado para votar com o coronel, já que é “dele, na verdade, que recebe os únicos favores que sua obscura existência conhece” (25). A despeito das diferentes implicações desses argumentos, parecem confirmar pelo menos a suposição de que o coronel controla votos que pode mobilizar contra o governo estadual. Em ocasiões posteriores, entretanto, Nunes Leal afirma que o “voto de cabresto” só é de fato mobilizado com a ajuda de recursos oficiais (46), tornando-o uma arma nas mãos do governo muito mais que nas do coronel, e que, se as eleições fossem totalmente livres, o governo estadual sairia vencedor de qualquer forma, devido à percepção que o eleitor teria de seu controle sobre o município (52). Não fica claro como se relacionam esses diferentes argumentos, se é que se relacionam de algum modo.
- 7) Nunes Leal repete, sem comentários, a afirmação de Pedro Calmon segundo a qual “as eleições se processam ao sabor dos chefes locais, ou antes, da vontade do centro, que a eles obriga como aos demais” (243-3, nota 76). No entanto, a distinção feita é, sem dúvida, de importância vital para sua argumentação. Caso o voto do eleitorado rural dependente fosse, de fato, crucial à sobrevivência política do coronel, deveria haver alguma evidência de resistência proveniente de áreas rurais a todo tipo de fraude que reduzisse o valor desse recurso material. Entretanto, parece ter sido precisamente em áreas rurais que eleitores mortos, ausentes ou simplesmente imaginários apareceram em maior número durante o período.
- 8) Para uma discussão minuciosa desses pontos com referência a Minas Gerais durante a Primeira República, veja-se Maria Efigênci Lage de

Rezende, "Formação da Estrutura de Dominação em Minas Gerais: O Novo PRM (1889-1906)", tese apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, Belo Horizonte, 1976. Minas, com um território praticamente equivalente ao da França, dividia-se em seis distritos para a eleição dos deputados estaduais, sendo eleitos oito deputados por distrito, cada eleitor votando em seis nomes. Por volta de 1920, esses distritos continham uma média de trinta municípios. Nessas circunstâncias, a chapa oficial de candidatos criava uma aliança praticamente invencível. Do mesmo modo, a oposição de um só município, mesmo que total, tinha pouco significado. Nos casos em que efetivamente se apresentavam candidatos de oposição, raramente conseguiam o apoio de um número de municípios suficiente para ameaçar os candidatos oficiais, e isso mesmo antes da organização do PRM e da instituição da "política dos governadores".

- 9) O vício na argumentação de Nunes Leal está em que transita indiscriminadamente entre o coronel individual e os coronéis concebidos como uma classe, ora atribuindo aos coronéis como classe o "poder privado", ora vinculando ao indivíduo a influência política. Conseqüentemente, a coerência do argumento dependeria da capacidade de se demonstrar a unidade dos coronéis face ao governo estadual, o que Nunes Leal não consegue fazer. Existe, no entanto, um argumento diferente e familiar, necessariamente tosco em termos de uma análise de classe devido ao fato de Nunes Leal insistir em distinguir dentre os "senhores da terra" apenas em função do tamanho de sua propriedade e do número de dependentes. Tal argumento pode ser logicamente derivado da situação que ele descreve: se "a liderança local, nos municípios rurais ou predominantemente rurais, é privativa das classes dominantes, incluídos os seus aliados" (22-3, nota 3), e se a maioria dos legisladores estaduais também é constituída de chefes municipais provenientes de áreas rurais, então o padrão de disputa local entre facções e de apoio em bloco ao governo estadual poderia ser interpretado como correspondendo ao controle exercido pelo governo estadual em função dos interesses gerais dos "senhores da terra", que disputariam entre si os menos cruciais mas, não obstante, também atraentes benefícios do governo municipal. A aceitação desse argumento significaria abandonar os pressupostos mais importantes do modelo proposto por Nunes Leal, já que os proprietários de terra buscariam impor seus interesses de classe basicamente além das fronteiras municipais, perseguindo apenas metas

secundárias dentro do município; longe de serem opositores potenciais do governo estadual, tal como sugerido pela antítese entre o poder "público" e o "privado", seriam seus naturais defensores. Tal explicação eliminaria a necessidade de se caracterizar um "certo grau de fraqueza" a fim de se compreender a solidariedade entre proprietários de terra e governo estadual: a questão a se discutir seria a de até que ponto a rivalidade intra-classe, a nível municipal, constituiria uma ameaça à manutenção da hegemonia da classe a nível estadual. Esta análise poderia ser estendida à relação entre os governos estadual e federal, não obstante se precisasse ainda comprovar a existência de evidência histórica suficiente para dar fundamento à mesma.

- 10) De fato, a suposição de que o governo estadual aguarda à margem e oferece seu reconhecimento à facção majoritária revelada pelos resultados das eleições municipais (suposição inconcebível caso se admita que os líderes das facções municipais têm aliados que se acham também envolvidos em uma luta pelo controle do próprio governo estadual) não é consistentemente demonstrada, embora seja compatível com o modelo do compromisso tal como proposto. Nunes Leal afirma que o resultado das eleições municipais é crucial por indicar ao governo estadual qual é a facção que goza do apoio da maioria (49), não obstante assegure, em outro momento, que o governo estadual intervém ostensivamente nas eleições municipais, apoiando a facção que prefere e desse modo fazendo pender a balança decididamente em favor daquela (39-42, 44-8, 52-55). Observa ainda noutra passagem que o governo estadual pode decidir-se a apoiar uma facção minoritária e elevá-la ao poder: "Se ocorre estar no governo municipal uma corrente política desvinculada da situação estadual, é claro que não lhe será autorizada a autonomia extra-legal que receberia se partilhasse das suas preferências políticas" (51). Entretanto, dando-se uma interpretação rigorosa da dinâmica de funcionamento do compromisso, tal como descrito por Nunes Leal, não há base para se supor que possa ocorrer seja oposição entre uma facção local dominante e o governo estadual, seja intervenção nas eleições municipais.
- 11) Na discussão que empreende das implicações do Ato Adicional de 1834, afirma: "O que parece (. . .) plausível é que às forças políticas liberais daquela época o que interessava era fortalecer as províncias perante o Governo Geral. A concessão de maior autonomia aos municípios certamente não concorreria para esse resultado, porque poderia

por em risco a homogeneidade da situação dominante na província. Com os municípios controlados estreitamente pelas assembleias, estariam as províncias, como unidades coesas e fortes, mais habilitadas a resistir à obsorvente supremacia do centro” (71). Este ponto é reforçado na discussão do programa de reformas proposto pelo gabinete Ouro Preto em junho de 1889, onde observava que, no sistema federalista brasileiro, “as unidades maiores se consolidariam com o sacrifício da autonomia municipal, expediente eficaz na homogeneização política da província e, mais tarde, do Estado” (100).

- 12) Nunes Leal acha-se em falta por aplicar à Primeira República, de maneira pouco cuidadosa, elementos de análise derivados de dados contemporâneos. Além disso, porém, não pode oferecer qualquer explicação plausível do surgimento do sistema que descreve, como consequência de sua recusa em examinar minuciosamente as condições que prevalecem na Primeira República, particularmente em seus primeiros anos, quando se presume que aquele sistema tomou forma. Daí que seja levado a atribuir a emergência do sistema a condições que somente passam a prevalecer quando este já havia amadurecido. Nunes Leal peca, portanto, não somente por não diferenciar entre a Primeira República e o período subsequente, mas também por não levar em conta a evolução complexa da própria Primeira República.